

Deliberazione n. 95/2022/PAR



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente (relatore)
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Stefania Gambardella	Referendario
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario

nella Camera di consiglio del 15 giugno 2022

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto lo Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna approvato con legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

Visto il D.P.R. n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal d. lgs. n. 74 del 9 marzo 1998, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione";

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'articolo 7, comma 8;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27

aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG della stessa Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere della Provincia di Oristano in data 7 aprile 2022 pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con nota n. 310 in data 19 maggio 2022, unitamente alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dello stesso CAL n. 8 del 19 maggio 2022 e acquisita agli atti di questa Sezione in pari data 20 maggio 2022, prot. n. 0002706;

Visto il decreto n. 9 del 25 maggio 2022, con il quale il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria a se stesso;

Vista l'ordinanza n. 8/2022, con cui il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per la Camera di consiglio del 15 giugno 2022 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore presidente Antonio Contu;

PREMESSO IN FATTO

Con nota a firma dell'Amministratore straordinario della Provincia di Oristano, pervenuta via PEC in data 20 maggio 2022 per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, è stato posto a questa Sezione il seguente quesito.

Il Commissario straordinario ha fatto presente di avere assunto tale funzione con delibere della Giunta regionale per la Sardegna del 29 maggio 2015 e del 20 aprile 2016 e di essere tuttora in carica fino alla nomina dei nuovi amministratori, come disposto con legge regionale n. 7 del 12 aprile 2021, entrata in vigore il 16 aprile 2021, di riforma dell'assetto territoriale della Regione.

Ha richiesto, pertanto, a questa Sezione di rispondere a due quesiti.

Il primo intende conoscere se sia possibile corrispondergli l'indennità di fine mandato, in analogia a quanto previsto per i sindaci ed i presidenti di provincia ai sensi dell'art. 82, comma 8[^], lettera f) del decreto legislativo n. 267/2000 e del D.M. n. 119/2000.

Ha richiamato, al riguardo, un parere del Ministero dell'Interno in data 24 agosto 2007, il quale si è espresso nel senso che detta indennità spetti nel caso in cui il mandato sia superiore ai trenta mesi, in analogia a quanto previsto per gli organi elettivi dall'art. 1,

comma 719 della L. 27 dicembre 2006, n. 296. Sul punto ha precisato che il suo mandato avrebbe avuto durata, fino al momento della richiesta di parere, ininterrottamente per 81 mesi.

Col secondo quesito, il commissario straordinario ha chiesto se egli debba adempiere alla relazione di fine mandato ed a quali tempistiche debba fare riferimento, posto che non sarebbe in grado di stabilire la scadenza del suo mandato, da cui decorrerebbero i termini per la sua redazione (in particolare, ha ricordato che, ai sensi dell'art. 4, comma 2^o del d. lgs. n. 149/2011, la relazione stessa dovrebbe essere sottoscritta entro e non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato).

Il Consiglio delle autonomie locali, con la citata delibera n. 8 del 19 maggio 2022 ha "rilevato che l'istanza di parere richiede la valutazione di un caso o atto gestionale specifico che potrebbe potenzialmente determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'ente, nonché una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale" e che, pertanto, i quesiti difetterebbero dei requisiti dell'astrattezza e generalità. Ha pertanto deliberato di ritenere "improcedibile" la stessa richiesta di entrambi i quesiti formulati, pur rimettendo a questa Sezione ogni autonoma valutazione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

Nella specie, la richiesta è stata formulata dal commissario straordinario della provincia di Oristano organo rappresentativo dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto, sotto il profilo soggettivo, la stessa è ammissibile in quanto proveniente da soggetto legittimato. Ciò in conformità alla normativa citata ed alla costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo di questa Corte, la quale, in via generale, ha previsto che la richiesta di parere debba pervenire per il tramite del CAL per evitare

richieste palesemente inammissibili o non sufficientemente corroborate da un adeguato supporto argomentativo.

2. Ammissibilità sotto il profilo oggettivo

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva della Corte e della conseguente esclusione della possibilità di configurare tale attività quale consulenza generale sull'attività dell'Amministrazione locale, occorre verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa anche sotto il profilo oggettivo.

Va preliminarmente precisato che non assume valore dirimente la valutazione di "improcedibilità" del parere del CAL, il quale ha ritenuto che entrambi i quesiti proposti difettino della generalità ed astrattezza richiesti dalla normativa in applicazione. Ed infatti, come lo stesso organo regionale ha ammesso, spetta a questa Sezione ogni valutazione definitiva al riguardo.

In proposito, la Sezione delle Autonomie ha definito gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo con la deliberazione in data 27 aprile 2004, successivamente integrata con la deliberazione n. 9/2009, mentre sul punto si è espressa anche la deliberazione n. 54/2010 delle Sezioni Riunite della Corte; inoltre, le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/2006 e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, pur concernendo casi specifici, hanno contribuito a definire meglio le condizioni di ammissibilità di detta attività consultiva.

Alla luce della normativa e dei richiamati indirizzi interpretativi, ai fini dell'ammissibilità del parere sotto il profilo oggettivo, è necessario accertare che si tratti di quesito inerente alla materia della contabilità pubblica, avente i caratteri della generalità ed astrattezza. Ciò in quanto la funzione consultiva non deve presentare profili di interferenza con le funzioni requirenti o giurisdizionali (con riferimento sia alla magistratura contabile che a quelle amministrativa e civile), non può esprimersi sulla legittimità di una procedura di spesa ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in una immissione della Corte nei processi decisionali dell'Ente territoriale.

Al riguardo, particolarmente significativa è la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/2010, la quale ha collegato la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo alle norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici, allo scopo di favorire la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria delle Pubbliche Amministrazioni.

Orbene tale requisito, come correttamente rilevato dal CAL, non ricorre con riguardo alla prima questione proposta a questa Sezione che è posta in relazione ad un caso specifico, non avente carattere di generalità ed astrattezza. Inoltre, in ordine ad essa, non risultano norme di contenimento o razionalizzazione della spesa pubblica, come più innanzi specificato. Trattasi, invero di una questione puramente interpretativa sull'applicazione della normativa concernente l'indennità di mandato, per la quale – come ha ricordato lo stesso commissario straordinario – è stato emanato un parere reso dal Ministero dell'Interno.

Il primo quesito deve dunque essere dichiarato inammissibile.

Diversamente deve argomentarsi per il secondo, che attiene alla doverosità della relazione di fine mandato da parte del commissario straordinario ed al suo eventuale termine, in assenza – come si vedrà più oltre - di un termine fissato per la conclusione del mandato stesso.

Invero le problematiche attinenti alla competenza, le modalità e la tempistica della relazione di fine mandato sono state trattate più volte dalla Sezione delle Autonomie in sede di questione di massima (Deliberazioni n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, n. 15/SEZAUT/2016/QMIG e n. 3/2014/SEZAUT) la quale ha individuato tra i criteri utilizzabili per valutare ammissibile la richiesta di un parere la circostanza che involga le competenze tipiche della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali.

Per la quale ragione tale secondo quesito deve ritenersi ammissibile e sarà trattato nel merito che segue.

Merito

In primo luogo, si impone una premessa sulla figura del Commissario straordinario della provincia di Oristano.

Al riguardo la L.R. n. 7 del 12 aprile 2021, recante "Riforma dell'assetto territoriale della Regione", ha inciso, tra l'altro, sull'assetto territoriale della provincia di Oristano. In una fase transitoria, l'art. 23, comma 4[^] della stessa legge ha previsto la nomina di commissari straordinari (tra cui quello della provincia di Oristano), fino all'elezione degli organi ordinari e politici della stessa provincia, la quale avrebbe dovuto svolgersi entro il 31 dicembre 2021, anche in caso fosse stato indetto il referendum di cui al comma 6 dello stesso art. 23. Tale elezione, tuttavia, è stata differita a data da stabilirsi, con deliberazione della Giunta regionale n. 1/19 dell'8 gennaio 2021 ed il commissario straordinario è tuttora in carica, senza che sia stato stabilito un termine finale per l'esercizio delle sue funzioni.

Quanto alla questione se egli sia tenuto alla redazione della relazione di fine mandato, la risposta deve essere espressa in termini affermativi, facendo leva, per analogia, sulle argomentazioni svolte dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 18/SEZAUT/2021/QMIG del 7 dicembre 2021. In quella occasione la Sezione ha affermato che, in caso di annullamento giurisdizionale delle elezioni, non spetti all'organo politico la redazione di tale atto ma, appunto, al commissario straordinario, il quale è da considerarsi l'unico organo legittimamente in carica nel periodo di riferimento. Similare è, infatti, la fattispecie all'esame, la quale non vede l'alternanza dell'organo politico e del commissario (come in caso di scioglimento anticipato dell'organo consiliare), ma il permanere in carica dell'organo straordinario per tutto il periodo in cui la normativa in applicazione ha previsto il protrarsi delle sue funzioni.

Affermato dunque che sussiste in capo al commissario straordinario l'obbligo della relazione, deve altresì ritenersi che, in assenza di un termine prefissato per la scadenza del suo mandato, debba farsi riferimento alla data di indizione delle elezioni degli organi politici, in analogia a quanto dispone l'art. 4 comma 3[^] del d. lgs. 149/2011 e art.2 della L. 182/1991, in caso di scioglimento anticipato del consiglio comunale e provinciale.

Dispone, invero, la prima norma che "in caso di scioglimento anticipato del consiglio comunale o provinciale, la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno avvengono entro 20 giorni dal provvedimento di indizione

delle elezioni”.

Infatti, si deve ritenere che tale soluzione sia non solo la più aderente al caso concreto (giacché l'indizione delle nuove elezioni occorre non nei tempi ordinariamente previsti e prevedibili, ma in ragione di una decisione rimessa all'organo politico della regione) ma anche alla finalità della normativa in applicazione, la quale è ispirata alla finalità della conoscenza, da parte degli elettori, dell'attività amministrativa attuata dall'ente nel periodo imminente alla nuova consultazione elettorale.

P.Q.M

la Sezione adita esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

alla Segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Commissario straordinario della provincia di Oristano ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna.

Così deciso in Cagliari nella Camera di consiglio del 15 giugno 2022.

Il Presidente estensore

(Antonio Contu)

Depositata in Segreteria in data 17 giugno 2022

Il Dirigente

(Dott. Paolo Carrus)